

21 januari 2009

a08-1550
YT/LR

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Er referens: Dnr 2008/7126/ST

Yttrande över LSS-kommitténs slutbetänkande – *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning*, SOU 2008:77

Svenska Kommunalarbetsförbundet överlämnar härmed sitt yttrande över slutbetänkandet från LSS-kommittén.

Sammanfattning

LSS-kommittén kommer med en stor mängd förslag där flera kommer att leda till förbättringar för både brukare och medarbetare inom LSS-verksamheterna. Kommunal vill dock framhålla att det även finns förslag som kan leda till avsevärda försämringar.

Kommunal är starkt kritisk till kommitténs förslag gällande:

- Dämpningen av kostnadsbilden med tre miljarder kronor under en tvåårsperiod, kan jämföras med en minskning med närmare 14 000 arbetstillfällen – närmare var femte personlig assistent försvinner.
- Den enhetliga och standardiserade modellen för bedömning av assistansbehov.
- Den begränsade analysen av nuvarande och nya insatser inom LSS, med undantag av personlig assistans.
- Den reviderade och dåligt utformade assistansersättningen.

Kommunal är klart positiv till förslagen gällande:

- Att det införs ett barnperspektiv i LSS.
- Att det blir en förbättrad tillsyn, kontroll och kvalitet i utförandet av assistansen.

Kommunal vidhåller sitt krav på kollektivavtal hos assistansanordnarna.

Avgränsning

På grund av betänkandets omfattning har Kommunal valt att fokusera sitt yttrande på de avsnitt som har tydligast koppling till arbetstagarperspektivet. Nedan följer en genomgång av Kommunals synpunkter på de förslag som LSS-kommittén har lämnat.

Förbundets ställningstagande

Förbundet följer i redovisningen betänkandes disposition.

4.1 Behövs LSS som rättighetslag?

Kommunal är positivt till att LSS ska finnas kvar som rättighetslag och instämmer i att det är bekymmersamt att det förekommer lokala tolkningar och tillämpningar av lagen.

Förbundet anser att det är viktigt att arbetsmarknadens parter deltar i översynen av socialtjänstlagen (SoL).

4.2 LSS – en lag om sociala tjänster

Kommunal är positivt till att regleringen av de insatser och uppgifter som nu anges i LSS och LASS samlas och förtydligas i en gemensam lag.

Det är också bra att regeringen får i uppdrag att utreda en särskild reglering av skyddsåtgärder i verksamheter med stöd, service, omsorg och omvårdnad för personer med funktionsnedsättningar. En sådan reglering kan öka tydligheten i de befogenheter och skyldigheter medlemmarna i Kommunal har i sin yrkesroll. Förbundet ser dock en risk att det under utredningsarbetet kan uppkomma ett vakuum utan lagar och regler för tvångsåtgärder. Därför bör utredningen ske skyndsamt.

Kommunal instämmer i förslaget att införa handläggningsregler i LSS för att stärka den enskildes rätt enligt lagen.

4.3 Vilka syften och mål ska lagen ha?

Förbundet instämmer i kommitténs förslag att de syften, mål, inriktningar och kvalitetsnivåer som anges i LSS redigeras i syfte att tydliggöra sammanhang och syfte.

4.4 Personkretsen

Kommunal har inga invändningar mot förslagen. Ur förbundets perspektiv är det mycket viktigt att väga in konsekvenserna av vårdtyngd och personalens kompetenskrav – både i sammanfattningen av kunskapsläget och i kommunernas vägledning om tillämpningen. Den senare bör vara anpassad för att säkerställa kvalitén i insatsen.

4.5 Ett barnperspektiv i LSS

Det är viktigt att säkerställa barnperspektivet i LSS-insatserna.

För att säkra kvalitén är det därför av stor vikt att tydliggöra skillnaden mellan inflytande, formellt ansvar och arbetsledning över utförarna av insatsen (personalen). Det är viktigt att arbetsgivaransvaret tydligt framgår när assistans ska utföras till barn. Eftersom föräldrar/vårdnadshavare, barn och personal har olika roller anser förbundet att det tydligt bör framgå hur ansvarsfördelningen ser ut.

Kommunal ställer sig positivt till införandet av registerkontroll, inom verksamhet riktad till barn, på samma grund som finns inom förskola och skola. Förbundet är däremot kritiskt till att utöka registerkontrollen till att omfatta all annan verksamhet enligt LSS.

Slutligen kräver förslaget om att uppdra åt tillsynsmyndigheten att informera om rätten för arbetsgivare att få utdrag ur belastningsregistret när det gäller vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom ett förtydligande. Det bör framgå vilka brott som ska anges i utdraget ur brottsregistret och syftet med att begära ett utdrag.

4.6 Prioriterade utvecklingsområden inom och utom LSS

Kommittén lägger inte fram några förslag på området. Regeringen bör här uppmärksammas på att även Kommunal, med sin kunskap om medlemmarnas yrkesroller, medverkar i en samlad och framtidsinriktad satsning inom LSS.

4.7 Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Kommunal instämmer i kommitténs åsikt att mer resurser till tillsyn inom hela funktionshinderområdet skapar bättre förutsättningar att bedriva verksamhet av god kvalitet. Likaså kan en § i hela landet. Slutligen måste Arbetsmiljöverket fortsätta sin viktiga arbetsmiljötillsyn för att ge bättre förutsättningar för god kvalitet i verksamheten – både för brukarna och för arbetstagarna.

Förbundet ser fram emot en fortsatt utveckling av tillsyn och ställer sig positivt till en framtida medverkan i utvecklingsarbetet.

Huvudmannaskap

5. Huvudmannaskap för stöd och service

Kommunal har inget att invända mot att staten blir huvudman för beslut och finansiering av insatsen personlig assistans. Att regeringen ska följa upp och utvärdera reformens effekter är för Kommunal en självklarhet.

Personlig assistans

6.2 Reglering och ansvar

Förbundet har inga invändningar till förslaget att upphäva LASS och att tillämpliga delar av lagen blir inarbetade i LSS.

6.3 Behov

I det här avsnittet lägger kommittén fram många förslag som kommer att påverka medlemmarna i Kommunal. Förbundet ser med oro på flera av förslagen – främst ur ett arbetsmiljöperspektiv. Förslagen slår hårt mot antalet arbetstillfällen som kan komma att minska med upp emot 14 000.

Kommunal är kritiskt till att *dubbel assistans* endast ska beviljas först efter att möjligheten att tillgodose behoven genom hjälpmedel och bostadsanpassningar har prövats. Så sker redan i dag och en strängare tolkning av behov skulle kunna leda till en försämrad verksamhet, ur både brukarens och den personlige assistentens perspektiv. Konsekvenserna kan bli allvarliga för båda grupperna.

Förbundets utgångspunkt är att brukarens boendemiljö måste vara trygg ur ett arbetsmiljöperspektiv. Bostadsanpassningar och hjälpmedel är förutsättningar för att assistansen ska vara säker och de personliga assistenterna kan undvika att få bestående arbetsskador.

Det är mycket viktigt att arbetsgivarna tar sitt fulla arbetsmiljöansvar och garanterar att assistenterna har tillgång till och använder de hjälpmedel som finns – oavsett om brukaren eller dennes anhöriga initialt motsätter sig detta. Kommunal har erfarenhet av komplicerade situationer kring användningen av beviljade hjälpmedel och anpassning av bostad. I hem/på arbetsplatser där assistenterna inte har tillgång till hjälpmedel ökar risktagandet och bristerna i arbetsmiljön, vilket påverkar personalens psykiska och fysiska hälsa negativt.

Kommunal vill särskilt peka på att avsaknaden av dubbel assistans allvarligt kan försämma arbetsmiljön för personliga assistenter som arbetar med personer som är, eller riskerar att vara, våldsamma och hotfulla. Orsaken är att det här inte finns något alternativ till dubbel assistans. Den kostnadsdämpande effekt som förslaget innebär, en minskning med 250 Mkr, är svårförenlig med säkerställandet av de personliga assistenternas arbetsmiljö. Om förslaget går igenom finns det stor risk att arbetsgivare blir tvingade att begå arbetsmiljöbrott.

Förbundet är även kritiskt till kommitténs förslag om en *enhetlig modell* för bedömning av assistansbehovet om modellen leder till att Försäkringskassan stycker assistansen – i aktiva och passiva insatser – vilket är oförenligt med lagens intentioner. Konsekvensen för de personliga assistenterna blir i sådana fall ofrivilliga delade turer alternativt deltid med låg sysselsättningsgrad. Deras anställningsvillkor blir drastiskt försämrade och brukarnas självbestämmande blir kraftigt kringskuret. Dagens ramverk för beviljandet av personlig assistans möjliggör en större flexibilitet i assistansens utförande – till fördel för både brukare och personliga assistenter.

Kommitténs förslag på definition av brukarens *dygnsvila* och den personliga assistentens *jourtid* är dåligt. Personlig assistans fyller här sin funktion och bör inte ersättas av annan personal med betydligt sämre timersättning.

Kommunal anser att det är ett föråldrat sätt att se på verksamhet av hög kvalitet och kontinuitet. Oavsett om det är dag eller natt är funktionsnedsättningen den samma.

Förbundet är positivt till förslaget att regeringen ska ta initiativ till en förlängning av den tidsperiod som en assistansberättigad i vissa fall kan ha med sin personliga assistent under *sjukhusvistelsen*. För de personliga assistenterna är det mycket viktigt att assistansanordnarna ska få assistansersättning som täcker deras löner även under sjukhusvistelsen. Det innebär att de kan behålla sin anställning samtidigt som brukaren får ökad kontinuitet i sin assistans.

Till följd av en Kamrarrättsdom (mål nr 876-05) har Försäkringskassan ändrat sin tolkning av förordningen om assistansersättning § 6. Assistansersättning betalas nu enbart ut för personliga assistenters uppsägningstid vid brukarens dödsfall eller vistelse på institution om assistenterna är anställda direkt av denne, alltså inte anställda av en assistansanordnare.

Kommunals bestämda uppfattning är att förordningen ska skrivas om så att den stämmer med LSS-kommitténs förslag om förlängd sjukhusvistelse. Betalning ska alltid utgå under uppsägningstiden oavsett skälet till uppsägningen och oavsett vem som är assistentens arbetsgivare.

6.4 Utförande och kvalitet

Kommunal välkomnar skriftliga avtal mellan brukare och anordnare som reglerar de personliga assistenternas arbetsförhållanden. Förbundet vidhåller sitt krav på att assistansanordnarna ska ha kollektivavtal.

Avtalen bör med självklarhet också innehålla information om anmälningsplikt (Lex Sarah). När det gäller tystnadsplikt och säkerställandet av brukarens integritet är det betydelsefullt att avtalen även innehåller möjlighet för de personliga assistenterna att utbyta erfarenheter i sin yrkesroll.

Kommunal anser att det bör införas en nationell utbildning på omvårdnadsprogrammet med inriktning på personlig assistans. Kvalitén på insatsen kan bäst säkras och tydliggöras genom en nationellt sammanhållen utbildning. Kraven på formell utbildning eller erfarenhet på dem som bedriver verksamhet eller på dess personal bör vara samma oavsett om målgruppen är barn eller vuxna. LSS-kommitténs förslag är i det här avseendet otillräckligt.

Det är positivt att regeringen bör se över om det är möjligt att vidga lagen om bostadsanpassningsbidrag så att den också täcker in vissa åtgärder som rör assistenternas arbetsmiljö.

Förbundet anser att arbetsmarknadens parter ska få möjlighet att delta i Socialstyrelsens olika uppdrag, exempelvis i referensgrupper.

6.5 Ersättning

Kommunal står fast vid sin tidigare redovisade uppfattning: att 87 procent av schablonen ska vara löne- och lönebikostnader och att 13 procent avsätts till övriga kostnader som ska redovisas i form av kostnadsslag. Kostnads-slagen innebär att all ersättning således kommer att kunna kontrolleras på ett sätt som gör att utrymmet för eventuellt missbruk i princip är borta.

Av förslaget i delbetänkandet förordas en uppdelning av schablonen enligt minst 85 procent till löne- och lönebikostnader och 15 procent till assistenternas omkostnader, kostnader för assistenternas utbildning och administrationskostnader. I nuvarande förslag har kommittén valt att gå ifrån den precisering som gjordes i delbetänkandet. Det anser Kommunal öppnar för att denna del inte behöver användas till det som rekommenderas i Riksförsäkringsverkets vägledning nr 2003:1 utan kan utnyttjas av assistans-anordnare till att kringgå reglerna i syfte att skapa större vinst i sitt företag.

Förbundet är starkt kritiskt till förslaget om att ersätta assistans som utförs på vardagar mellan klockan 06:00–22:00 med en schablon och övrig tid med en annan schablon. Förslaget förefaller ogenomtänkt och kommer att negativt påverka de kollektivavtal Kommunal slutit med arbetsgivar-organisationer/arbetsgivare inom branschen. Exempelvis kommer ingen arbetsgivare att vilja öka den mycket låga ob-ersättningen som utges på vardagskvällar. Kommunal vill också påpeka att ob-ersättningen på vardagskväll före storhelg utges med storhelgstillägg från klockan 18:00. Således är beräkningen på 3,5 procent i ob-ersättning alltför låg och måste höjas.

Kommunal vill också lyfta fram en mycket vanlig problematik. I dag finns det många assistansanordnare som väljer att låta en schabloniserad ob-ersättning ingå i den timlön som assistenten erhåller vid sin anställning. Kommitténs förslag innebär att ingen assistansanordnare kan välja att lägga in ersättningen för obekvämt arbetstid i lönen utan denna måste alltid utbetalas och redovisas separat. Detta är en utveckling som förbundet välkomnar.

Förbundet avvisar utredningens förslag att den del av schablonen som avser övriga kostnader (ej löne- och lönebikostnader) fortsättningsvis ska räknas upp med nettoprisindex (NPI), i stället för med löneutvecklingen på området. Enligt vår bedömning är en stor del av de övriga kostnader så kallade personalkostnader. Kommunal vill understryka att utredningen tycks ha en i grunden liknande uppfattning. Under rubriken ”Vilka uppgifter ska kvarstå för kommunerna?” skriver utredningen att: ”Till skillnad från flera andra LSS-insatser kräver anordnande av personlig assistans få förberedelser och små investeringar.” Detta innebär att utredningen är medveten om att en stor del av övriga kostnader är just personalkostnader knutna till administrativa funktioner. I konsekvensens namn är det därför i högsta grad rimligt att schablonen för övriga kostnader även fortsättningsvis knyts till löneutvecklingen på området.

Förslaget om kostnaden för vikarier i samband med ordinarie assistents sjukdom är bra. Dock anser Kommunal att 0,7 procent av lönekostnaden är alldeles för låg. Förbundet ser en stor risk att arbetsgivare, för att kunna betala löner till sjukvikarier, väljer att hålla en generellt lägre lönenivå för sina anställda. Detta kan leda till en negativ lönespiral i branschen som inte gagnar rekryteringen av nya assistenter. Det finns också en uppenbar risk att vissa grupper kan bli diskriminerade vid tillsättningen av nya tjänster.

Kommunal anser inte att regeringen ska anpassa schablonbeloppet i förhållande till förslagen om sänkta sociala avgifter för ungdomar. Det skulle slå hårt mot arbetsgivare med hög andel äldre medarbetare.

6.6 Tillsyn och kontroll

Det är positivt att tillsynen över personlig assistans ska vara en del av den statliga sociala tillsynen och även omfatta enskilda assistansanordnare. Därmed får insatserna en högre prioritet och möjligheten att åtgärda felaktigheter ökar. Kollektivavtal är också en garant för trygga anställningsvillkor för de anställda och ordning och reda på arbetsmarknaden. Detta för att rätta till och få en bättre överblick över problemet med låga löner och höga vinster hos vissa privata assistansanordnare. Förbundet anser även att Försäkringskassan ska granska årsredovisningarna i förhållande till de årliga lönerevisionsprotokollen hos assistansanordnare.

Kommunal tycker att det är positivt att införa tillstånd för att bedriva personlig assistansverksamhet. Tillståndet ska garantera att anordnarna av personlig assistans mer systematiskt arbetar för god kvalitet och rätt kompetens samt en bra arbetsmiljö som gynnar alla intressenter. Seriösa arbetsgivare med tillstånd att bedriva verksamheten skapar ökad trygghet i arbetet för medlemmarna i förbundet. Många medlemmar har under årens lopp varit illa när deras arbetsgivare inte accepterat vad som i lag och avtal framställs som humana krav på en verksamhet som personlig assistans.

Det är positivt att enskilda anordnare som anmäler att han/hon är arbetsgivare för sina assistenter omfattas av samma tillsyn och samma sanktionsmöjligheter som anordnare som beviljats tillstånd. Likaså är det positivt att införa möjligheter till sanktioner i form av föreläggande och återkallelse av tillstånd (inte enskilda anordnare).

Det är negativt att assistansberättigade som avser att själv anställa sina personliga assistenter ska vara undantagna tillstånd och enbart ha anmälningsplikt. Förbundet anser att även denna grupp av arbetsgivare ska omfattas av krav på tillstånd. Tyvärr kan frånvaron av tillstånd leda till att fler assistansberättigade väljer denna anordnarform, vilket kan leda till dåliga arbetsvillkor för medlemmarna. Medlemmar har erfarenhet av assistansberättigade som inte fullt ut vare sig förstått eller velat förstå sitt fulla arbetsgivaransvar. Det har resulterat i att dessa arbetsgivare inte heller kunnat ta konsekvenserna av sitt arbetsgivaransvar.

Kommunal har ingenting att invända mot att assistansersättningen föreslås betalas ut direkt till de anordnare som den enskilde väljer. Det är troligtvis en förbättring att det är anordnaren av assistansen som blir ansvarig för redovisningen av hur medlen har använts och för eventuell återbetalning. Slutligen är förbundet positivt till kommitténs förslag att Försäkringskassan ska få möjlighet att kräva den redovisning av anordnare för assistans som behövs för att kontrollen av att ersättningen använts på avsett sätt ska kunna ske.

Insatser och uppgifter för kommuner och landsting

7.1 Övergripande frågor om kvalitet och kostnader

LSS-kommittén väljer att lägga flera uppdrag på olika myndigheter och organisationer. Kommunal vill här uppmärksamma regeringen på att även arbetsmarknadens parter bör ingå som referenser till respektive uppdrag.

7.2 Insatser i annan kommun

Förbundet vill uppmärksamma regeringen på att arbetsmarknadens parter bör ingå som referenser i Socialstyrelsen uppdrag att undersöka statens utökade ansvar avseende nationella kompetens- och kunskapscenter.

7.3 Insatser med beslut om boende

Kommunal anser att de personliga assistenterna inte ska ha några kostnader som medföljande vid brukarens fritidsverksamhet eller deltagande i kulturella aktiviteter.

7.4 Stöd och service i ordinärt boende

När det gäller den nya insatsen personlig service med boendestöd anser förbundet att förslaget är undermåligt och i behov av ytterligare utredning. I annat fall är det stor risk att den nya yrkesgruppen – likt personliga assistenter – kommer att få en vag yrkesroll med en otydlig uppdragsbeskrivning. Faran är också överhängande att den nya yrkesgruppen kommer att få en stor personalomsättning till följd av otrygga anställningar och dålig yrkesmässig utvecklingspotential.

Kommunal är även kritiskt till kommitténs förslag om att tiden för insatsen personlig service med boendestöd inte ska inkludera personalens tid för förflyttningar mellan brukare. Förbundet ser en stor risk för att arbetstiden förläggs på ett sådant sätt att personalen får spridda scheman vilket bidrar till att kvalitet och kontinuitet i insatsen blir låg.

Det finns även en risk att insatsen personlig service med boendestöd kommer att minska brukarens möjlighet till ett fritt och självständigt liv. Förslaget riskerar också att leda till en institutionalisering där individens möjlighet att utvecklas och påverka sitt eget liv kraftigt beskärs. Därtill finns det stor risk att insatsen kommer att leda till en motsatt ekonomisk effekt, än den besparing som eftersträvas, eftersom en timme hemtjänst är betydligt dyrare än en timme personlig assistans.

Genomförande och konsekvenser

Kommitténs förslag kommer att resultera i att kommunerna under de närmaste två åren tvingas ompröva beslut om personlig assistans, ledsagar-service och boende. Successivt kommer det att ske flera genomgripande förändringar inom insatserna för LSS. Sammantaget leder kommitténs kostnadsdämpande förslag till nära 14 000 färre arbetstillfällen (se tabell 1). Det motsvarar en personalminskning med närmare 20 procent under en tvåårsperiod. Men troligtvis är antalet individer som förlorar sitt arbete betydligt högre då beräkningen bygger på en tjänstgöringsgrad om 69 procent.

Störst genomslag får troligtvis förslaget om en mer enhetlig modell för behovsbedömning. Antalet timmar som Försäkringskassan beviljar assistansersättning kommer att minska. Av det följer en minskning av antalet arbetstillfällen med i runda tal 11 000.

Borttagandet av det femte grundläggande behovet kommer också att minska antalet timmar med assistansersättning. Parallellt sker dock en utbyggnad av olika former av service i anslutning till boendet. Antalet minskade arbetstillfällen stannar då på dryga 1 300.

Begränsningen i rätten till dubbel assistans kommer att resultera i färre beviljade timmar med assistansersättning. Antalet arbetstillfällen minskar med drygt 1 300.

Tabell 1. Sammanställning av LSS-kommitténs kostnadsdämpande förslag och beräknade personella effekter

Förslag	Ekonomiska effekter		Personella effekter ¹	Införandeperiod
	Brutto Mkr	Netto Mkr	Arbetstillfällen	
Enhetlig modell för bedömning av behov	2 100	2 100	-11 000	2
Det femte grundläggande behovet för personlig assistans tas bort	700	250	-1 300	2
Begränsa rätten till dubbel assistans	300	250	-1 300	2
Inför differentierad schablon beroende på brukarens behov av service på ob-tid	180	180		0-1
Sänkning av påslagen för övriga kostnader i schablon	500	500		2
<i>Summa</i>	<i>3 780</i>	<i>3 280</i>	<i>-13 600</i>	
Avdrag för överlappning mellan förslag	200-300	200-300		
<i>Besparing cirka</i>	<i>3 500</i>	<i>3 000</i>		

¹ Kommunals beräkningar utgår ifrån en medellön om 17 350 kr och en genomsnittlig tjänstgöringsgrad om 69 procent

Allmänna synpunkter

Kommunal välkomnar flera av kommitténs förslag kring kostnadskontroll och kvalitetshöjning. Däremot innebär flera av förslagen stora risker för medlemmarna i förbundet. Sparförslag slår direkt mot medlemmarnas arbetstillfällen och arbetsmiljö.

Den kraftigt minskade insatsen från samhällets sida kommer att innebära ett ökat tryck på personliga assistenter och anhöriga till brukarna. Det arbete som personliga assistenter tidigare utfört avlönat kommer i stor utsträckning fortsättningsvis utföras, men dock oavlönat. Anhöriga kommer att få en ökad belastning till följd av förslaget. Forskningen visar att majoriteten av anhörigarbetet utförs av kvinnor. En kraftig minskning av insatsen inom LSS kan därför motverka regeringens strävan mot ett jämställt samhälle.

Med vänlig hälsning
Svenska Kommunalarbetareförbundet

Ylva Thörn

Lena Retzius